

Stand Februar 2019

Weichenstellungen für die Verkehrswende: Grundlagenstudie ÖPNV

Erstellt für:

Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag

+49 30 227-56789

info@gruene-bundestag.de

www.gruene-bundestag.de

Erstellt durch:

mobilité
Unternehmensberatung GmbH & Co. KG
Schildergasse 120
50667 Köln

Autoren:
Dr. Hendrik Koch
Dr. Knut Petersen (BSL Transportation Consultants)
Jens Müller

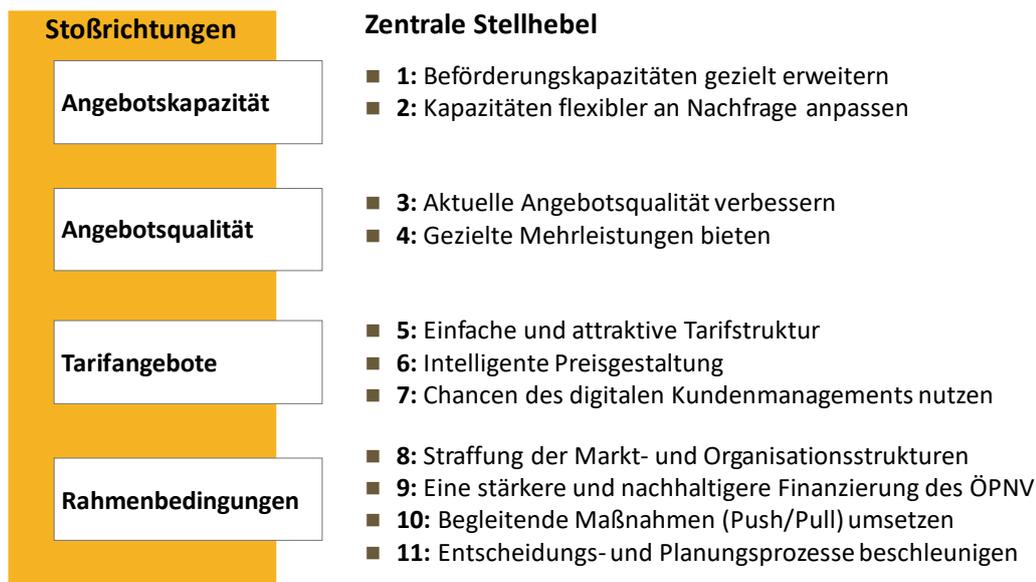
www.mobilite.de

Zusammenfassung

In den letzten Jahren hat sich in Deutschland ein **immer breiterer Konsens für die Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)** herausgebildet. Diese Entwicklung ist zum einen auf die klimapolitischen Herausforderungen zurückzuführen, zum anderen aber auch auf die immer stärker spürbaren Folgen der heutigen, immer noch auf den Privat-PKW ausgerichteten Alltagsmobilität.

Bisher **weitgehend offen** bleibt in der gesellschaftlichen Debatte, wie der ÖPNV ausgebaut werden soll und **welche Weichenstellungen** dafür jetzt und in Zukunft notwendig sind. Die vorliegende Studie, die im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen erstellt wurde, geht diesen Fragen in einer **grundsätzlichen Form** nach. Dabei werden die wichtigsten Stellhebel analysiert, gewichtet und priorisiert sowie – wo möglich – erste Kostenabschätzungen vorgenommen.

Das zu Grunde gelegte Ziel ist die **Verdopplung** der mit Bus und Straßen- bzw. U-Bahnen jährlich zurückgelegten **Personenkilometer** von 46,2 auf 92,4 Milliarden. Für S-Bahnen erfolgt aufgrund der unterschiedlichen Marktstruktur eine gesonderte, exemplarische Betrachtung. Um dieses ambitionierte Ziel zu erreichen, muss in **vier grundsätzliche Stoßrichtungen** gearbeitet werden: Es gilt, das **Angebot** gezielt auszuweiten, die **Qualität** bedarfsweise zu steigern, **Tarife und Preise** einfach und attraktiv zu gestalten sowie die richtigen **Rahmenbedingungen** im ÖPNV-Markt und der allgemeinen Verkehrspolitik zu schaffen.



Die **gezielte Ausweitung der Angebotskapazitäten** ist die **wichtigste und unabdingbare Voraussetzung**. Denn auch wenn die durchschnittliche Auslastung des deutschen ÖPNV bei nur 19-20% liegt, bestehen bereits heute vielerorts Kapazitätsengpässe zu den Hauptverkehrszeiten. Um auch dann deutlich mehr Menschen transportieren zu können, müssen die **Kapazitäten punktuell um 75-85% erweitert werden**. Das sollte durch einen gezielten Ausbau der Beförderungskapazitäten sowie ein „Sofortprogramm für Kapazitätsreserven in den Hauptverkehrszeiten“ erreicht werden.

Damit die bereitgestellten Kapazitäten auch tatsächlich genutzt werden, muss zugleich die **Qualität** des Angebots in der Wahrnehmung von Fahrgästen und heutigen Nicht-Nutzern verbessert werden. Die wichtigsten Maßnahmen sind laut Befragungen eine **Pünktlichkeitsoffensive**, die **Beschleunigung** des ÖPNV sowie eine Verbesserung des **Sicherheitsgefühls** durch Infrastruktur und Personalpräsenz. **Bisher von den Kund*innen nicht vorausgesetzte Mehrleistungen** – wie etwa verbesserte dynamische Informationssysteme, eine

zuverlässige Internet-Abdeckung und eine „Wohlfühloffensive“ an Haltestellen und im Fahrzeug – gewinnen künftig an Bedeutung, um gegenüber anderen Verkehrsmitteln und deren Weiterentwicklungen bestehen zu können.

Doch selbst ein umfangreiches und qualitativ hochwertiges ÖPNV-Angebot wird nicht den erhofften Zuspruch finden, wenn nicht zugleich die **Tarifsysteme verständlich und die Preise attraktiv** sind. Beides ist in der Wahrnehmung der Fahrgäste heute oftmals nicht der Fall. Daher sollte zum einen die Tarifstruktur vereinfacht werden: Kurzfristig durch ein **kleineres Tarifsortiment**; mittelfristig durch **dynamische Tarife, die keine Vorkenntnisse verlangen** (beispielsweise durch bloßes Ein- und Auschecken per App). Wirtschaftlich wie ökologisch ist es dabei auch geboten, ein **„Sofortprogramm für eine bessere Auslastung in den Nebenverkehrszeiten“** zu initiieren, da diese Kapazitäten ohnehin bereits produziert werden und finanziert sind. Zum anderen sollten die Preise intelligent gestaltet werden, indem Vielnutzern der für sie jeweils beste und nach oben hin begrenzte Preis garantiert wird („flexibler Preisdeckel“). Schüler*innen und Auszubildende benötigen günstige Jahrestickets, und Gelegenheitsnutzer*innen sollten mit maßgeschneiderten Tarifen und individuellen Sonderangeboten zum Umstieg bewegt werden. Die neuen Möglichkeiten des **digitalen Kund*innenmanagements** machen das möglich.

Doch selbst all diese Verbesserungen bei Angebotsvolumen, -qualität sowie Tarif und Preis können keine Verdopplung der ÖPNV-Personenkilometer bewirken, wenn die **Rahmenbedingungen** diese Entwicklung weiterhin hemmen, anstatt sie zu fördern. Die **heutige Vielzahl der Akteure** erschwert die Verkehrswende. Eine Straffung und Vereinfachung des ÖPNV-Marktes sind angesichts von 75 Verkehrsverbänden und rund 500 öffentlichen Unternehmen nötig. Kompetenznetzwerke statt Insellösungen sind für Herausforderungen wie die Digitalisierung, die Elektromobilität oder neue Vertriebsplattformen gefragt. Klar ist zudem, dass die Stärkung des ÖPNV **nicht zum Nulltarif** zu bekommen ist. Die Finanzierung muss daher gestärkt und langfristiger ausgerichtet werden.

Um im Wettbewerb insbesondere mit dem Privat-PKW zu bestehen und eine Verkehrswende im Sinne der oben genannten Zielsetzung zu erreichen, sind begleitende Maßnahmen zur **Beseitigung von Benachteiligungen des ÖPNV gegenüber anderen Verkehrsträgern** nötig. Dabei sollte mit Pull-Maßnahmen, die die preisliche Attraktivität des ÖPNV stärken, begonnen werden. Erst nach Aufbau der nötigen Kapazitäten sollte mehr Druck durch Push-Maßnahmen zum Umstieg von anderen Verkehrsträgern ausgeübt werden. Schließlich erfordert ein zügiger Ausbau des ÖPNV auch **schnellere Entscheidungs- und Planungsprozesse**, die demokratische Mitspracherechte wirksamer und früher gewährleisten, aber zugleich auch die Dauer der Unsicherheit für Projekte reduzieren.

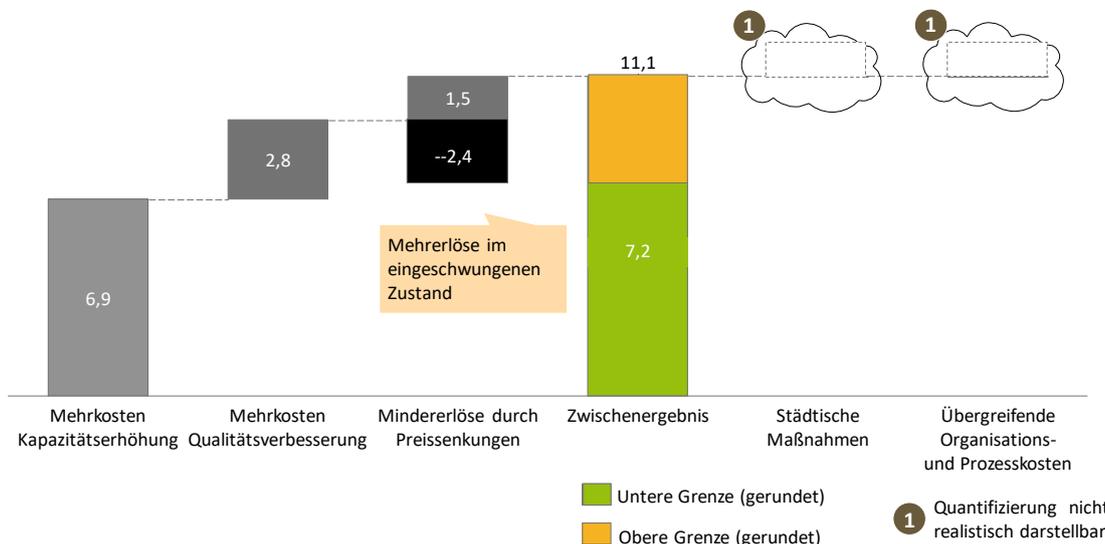
Um mit Hilfe der genannten Hebel tatsächlich eine Verdopplung der Personenkilometer im ÖPNV zu erreichen, ist ein **abgestimmtes Vorgehen in alle vier Stoßrichtungen** (Angebotsumfang, -qualität, Tarifangebote und Rahmenbedingungen) unabdingbar. Das bedeutet jedoch nicht, dass jede Stoßrichtung die gleiche Bedeutung und den gleichen Zeithorizont hat.

Eine Einordnung nach Aufwands- und Wirkungsintensität zeigt zunächst, dass eine **Vielzahl von Hebeln mit hoher Wirkung** genutzt werden kann und **eine Verkehrswende in Richtung ÖPNV somit grundsätzlich möglich ist**. Schnelle und spürbare Erfolge verspricht in erster Linie das „Sofortprogramm für eine bessere Auslastung in den Nebenverkehrszeiten“. Es gibt zudem eine kleine Zahl von relativ einfach umsetzbaren und zugleich spürbar wirksamen Maßnahmen („quick wins“), die sofort angegangen werden sollten. Besonders durch digitale Instrumente sind beim Kund*innenmanagement, bei der aktuellen Angebotsqualität und bei der Preisgestaltung auch kurz- bis mittelfristig Erfolge zu erzielen. Die Mehrzahl der wichtigsten Maßnahmen fällt jedoch in die Kategorie „dicke Bretter“ und ist sowohl unverzichtbar, als auch aufwendig. **Diese Veränderungen gilt es jetzt anzustoßen, soll die Verkehrswende überhaupt eine Chance haben**. Das gilt insbesondere für die Ausweitung der **Angebotskapazitäten** und auch **Push- und Pull-Maßnahmen**. Die angestrebte Verkehrswende erfordert daher große Weitsicht, dosierte Radikalität, Mut für nachhaltige Lösungen und einen sehr langen Atem.

Ein sinnvoller **Fahrplan** für die Verkehrswende im ÖPNV sollte in **drei Phasen** unterteilt werden: **Kurzfristig** sollte eine Anpassung der Grundlagen angestoßen und die Optimierung des bestehenden Angebots in Angriff genommen werden. **Mittelfristig** gilt es, das Angebot auszuweiten und die Strukturen zu ändern. **Langfristig** kann dann der Ausbau verstetigt werden und Push-Maßnahmen können neue Anreize setzen.



Für den Erfolg dieses Fahrplans ist eine ehrliche Debatte von großer Bedeutung. In der vorliegenden Studie wird daher abschließend auch die **Größenordnung der Kosten modellhaft abgeschätzt**. Dabei werden exemplarische Hochrechnungen erstellt, die insgesamt 192 Modellstädte repräsentieren und damit Rückschlüsse auf zwei Drittel der Personenkilometer im städtischen ÖPNV Deutschlands erlauben. Diese Ergebnisse zeigen, dass im von **jährlichen Mehrkosten zwischen 7,2 und 11,1 Milliarden Euro** auszugehen ist.



Für S-Bahnen ergibt eine exemplarische Berechnung, dass für die fünf wichtigsten deutschen **S-Bahn-Systeme** zusätzliche Mehrkosten von **jährlich 2 bis 2,3 Milliarden Euro** zu erwarten sind. **Insgesamt** muss daher davon ausgegangen werden, dass die **Schaffung der Voraussetzungen für die Verdopplung der Personenkilometer im (städtischen) deutschen ÖPNV zwischen 9,2 und 13,4 Milliarden Euro pro Jahr** kosten dürfte. Die große Bandbreite dieser ersten Schätzungen ist darauf zurückzuführen, dass die tatsächlichen Nachfragewirkungen der angebots- und qualitätsorientierten Verkehrswende noch schwerer abzuschätzen sind als deren Kostenwirkungen.